

Typen und Terminologie von Evaluationsklauseln

Werner Bussmann | Seit der Einführung der ersten Evaluationsklausel im Umweltschutzgesetz 1984 hat sich diese Form von Rechtsbestimmungen auf Bundesebene stark verbreitet. Die Homepage des Bundesamts für Justiz¹ führt 55 Evaluationsklauseln auf. Sie unterscheiden sich beträchtlich bezüglich Objekt und Zeitpunkt der Wirksamkeitsüberprüfung sowie bezüglich der gewählten Terminologie. Die von der Eidgenössischen Generalsekretärenkonferenz eingesetzte Interdepartementale Kontaktgruppe «Wirkungsprüfungen»² hat sich im Rahmen ihrer Arbeiten auch mit den bestehenden Evaluationsklauseln befasst und eine etwas differenziertere Typologie, als sie bisher bestand, entwickelt. Ihre Resultate werden hier vorgestellt.

1 Typen von Evaluationen

Die Typisierung der Evaluationsklauseln wird entlang zweier Kriterien vorgenommen, dem *Objekt der Evaluation* und dem *Zeitpunkt der Evaluation*.

1.1 Objekt der Evaluation

Folgende vier Typen von Evaluationen lassen sich in Bezug auf das Objekt unterscheiden:

1.1.1 Generelle Evaluationsklauseln

Generelle Evaluationsklauseln verpflichten Behörden, Wirksamkeitsüberprüfungen durchzuführen oder durchführen zu lassen. Die Pflicht wird allgemein und damit sachbereichsunabhängig gefasst, ist aber häufig auf bestimmte Handlungsformen oder Sachverhalte (finanzielle Leistungen, Botschaften an das Parlament) bezogen.

Beispiel	
Verfassungsgrundlage	Artikel 170 BV
auf Botschaften des Bundesrats beschränkte Evaluationsklausel	Artikel 141 des Parlamentsgesetzes (SR 171 10) ³
auf Subventionen beschränkte Evaluationsklausel	Artikel 5 des Bundesgesetzes über Finanziellen und Abfertigungen (SR 515.1)
Weitere Evaluationsklauseln in Form von Bundesratsbeschlüssen	Siehe Bundesamt für Justiz 2002, Leitfaden für die Ausarbeitung vom Erlasser des Bundes (Gesetzgebungslitfaden), Ziffer 2452 und Botschaftscharakter Ziffer 3 (Leitfaden für Botschaften des Bundesrates)

1.1.2 Institutionenorientierte Evaluationsklauseln

Institutionenorientierte Evaluationsklauseln ermächtigen oder verpflichten eine bestimmte Behörde, Wirksamkeitsüberprüfungen durchzuführen. Diese Verpflichtung kann genereller Art sein, sie kann auf bestimmte Handlungsformen bezogen werden oder sie kann auf die Tätigkeiten einer bestimmten, der Prüfung unterstehenden Behörde beschränkt sein:

Beispiele	
Allgemeiner Auftrag	Parlamentarische Verwaltungskontrolle: Artikel 12 der Verordnung der Bundesversammlung vom 3. Oktober 2003 zum Parlamentsgesetz und über die Parlamentsverwaltung (SR 171.115);
Auf bestimmte Handlungsformen beschränkter Auftrag	Eidgenössische Finanzkontrolle: Artikel 15 des Bundesgesetzes über die Eidgenössische Finanzkontrolle (SR 514.0);
Auf die Tätigkeit einer bestimmten Behörde beschränkter Auftrag	Inspektorat EJPD: Artikel 26 des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (SR 120)

1.1.3 Sachbereichsorientierte Evaluationsklauseln

Sachbereichsorientierte Evaluationsklauseln verpflichten die Behörden, einen Erlass oder den Teilbereich eines Erlasses auf seine Wirksamkeit zu überprüfen.

Gelegentlich sind sachbereichsorientierte Evaluationsklauseln verbunden mit der Bereitstellung von Budgetmitteln bzw. bestehen ausschliesslich aus Vorkehrungen zur Bereitstellung von Budgetmitteln.

In mehreren Fällen sind sachbereichsorientierte Evaluationsklauseln mit einer Befristung des Erlasses verbunden. Dann spricht man von einem Versuchserlass bzw. von experimenteller Gesetzgebung.⁴ Mit einem Versuch sollen Erfahrungen im Hinblick auf eine spätere, dauerhaft gedachte Lösung gemacht werden.

Beispiele	
Verpflichtung, eine bestimmte Massnahme zu evaluieren	Bundesgesetz über Investitionshilfe für Begabte (IIG) (SR 901.1), Art. 23
Verpflichtung, eine bestimmte Massnahme zu evaluieren und Bereitstellung von Budgetmitteln	Verordnung über Massnahmen zur Verbesserung des Lehrstellenangebots für die Ausbildungsjahre 1997, 1998 und 1999 (SR 412.00.31), Art. 8
Bereitstellung von Budgetmitteln	Verordnung über projektgebundene Beiträge zur Förderung des Nachwuchses an den kantonalen Universitäten für die akademischen Jahre 2000/01 bis 2003/04 (SR 414.2041), Art. 13
Versuchserlass - Evaluationsklausel und Befristung des Erlasses	Verordnung vom 21. Oktober 1992 über die Förderung der wissenschaftlichen Begleitforschung zur Drogenprävention und Verbesserung der Lebensbedingungen Drogenabhängiger (früher: SR 812.121.5, heute nicht mehr in Kraft; abgelöst durch Verordnung vom 3. März 1990 über die berufliche Verschreibung von Heroin (SR 812.121.5))

1.1.4 Evaluationsklauseln für parastaatliche Institutionen

Solche Evaluationsklauseln richten sich an mit öffentlichen Aufgaben betraute und häufig dafür auch subventionierte Institutionen und verpflichten sie, in ihrem Aufgabenbereich Qualitätskontrollen, Wirksamkeitsüberprüfungen, Selbstevaluationen u. a.m. vorzunehmen. Die staatlichen Behörden sind nicht direkt als Adressaten angesprochen, sondern haben bloss sicherzustellen, dass diese Verpflichtungen eingehalten werden.

Beispiele	
Fachhochschulen	Artikel 10 der Verordnung über Aufbau und Führung von Fachhochschulen (Fachhochschulgesetz, FHSV) (SR 414.711)
Forschung	Artikel 8 Absatz 1 der Verordnung vom 10. Jan. 1985 zum Forschungsgesetz (Forschungsverordnung) (SR 420.11)

1.2 Zeitpunkt der Evaluation

1.2.1 Vorbemerkung

Bezüglich des Zeitpunkts der Wirksamkeitsüberprüfung unterscheiden wir hier zwischen retrospektiver und prospektiver Evaluation(sklausele). Daneben wird auch noch von begleitender Evaluation gesprochen. Wir verzichten hier auf letztere Kategorie, die im Zusammenhang mit Evaluationsklauseln ohnehin keinen Sinn macht. Sie weist zudem in der Literatur unterschiedliche Bedeutungen auf: Die schweizerische Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit verwendet in ihrem Glossar «begleitende Evaluation» für die Evaluation noch laufender Projekte, während sie retrospektive Evaluation für abgeschlossene Projekte verwendet (beides im vorliegenden Beitrag subsumiert unter der Dimension «retrospektiv»). Böhret/Konzendorf (2001, 89ff.)⁵ verwenden den Begriff «begleitende Gesetzesfolgenabschätzung» für die Verfahren zur Prüfung (bzw. den Test) von Gesetzesentwürfen, während sie «prospektive Gesetzesfolgenabschätzung» für die Verfahren zur Erarbeitung eines ersten Gesetzesentwurfs verwenden (beides hier subsumiert unter «prospektive Evaluation»).

1.2.2 Retrospektive Evaluationsklauseln

Retrospektive Evaluationsklauseln verlangen die Überprüfung der Wirksamkeit eines in Kraft stehenden Erlasses bzw. einer Massnahme. Es geht somit um das reale «Testen» einer bestehenden Massnahme. Das Ergebnis der Wirksamkeitsüberprüfung soll aber durchaus in künftige Entscheide

zum Erlass bzw. zur Massnahme einfließen (bessere Umsetzung bzw. Projektsteuerung, Vorbereitung einer Änderung des Erlasses u. a.m.). Fast alle Evaluationsklauseln beziehen sich auf die retrospektive Dimension.

1.2.3 *Prospektive Evaluationsklauseln*

Prospektive Evaluationsklauseln verlangen die Abschätzung der mutmasslichen Wirkungen eines Erlassentwurfs bzw. eines Massnahmenentwurfs. Ihr Ergebnis kann der Optimierung des Entwurfs dienen und/oder der Information der Entscheidungsträger über die mutmasslichen Auswirkungen.

Auf Bundesebene gibt es auf Gesetzesebene nur eine prospektive Evaluationsklausel, nämlich Artikel 141 des Parlamentsgesetzes. Diese Bestimmung verlangt, dass der Bundesrat in seinen Botschaften zu Erlassentwürfen zu mehreren Punkten substantielle Angaben macht. Weitere Anforderungen an die prospektive Evaluation sind auf den dem Gesetz nachgeordneten Stufen im Leitfaden für Botschaften der Bundeskanzlei (Erläuterungen zu Ziffer 3 des Allgemeinen Botschaftsschemas) und in den Vorgaben des Staatssekretariats für Wirtschaft (seco) zur Regulierungsfolgenabschätzung aufgeführt.

2 Terminologie von Evaluationsklauseln

Die bestehenden Evaluationsklauseln auf Bundesebene folgen keiner einheitlichen Terminologie. Auch bei den sachbereichsorientierten Evaluationsklauseln gibt es zahlreiche Unterschiede. Diese beziehen sich auf folgende Punkte:

2.1 Normadressaten

Evaluationsklauseln können verschiedene Normadressaten vorsehen, zum Beispiel Bund, Bundesrat, Bundesamt. Am häufigsten richten sich die Bestimmungen an ein bestimmtes Bundesamt, in wichtigeren Fällen auch an den Bundesrat. In vielen Fällen bleibt offen, an wen sich das Resultat der Überprüfung richtet.

2.2 Adressaten der Ergebnisse der Überprüfung

Als mögliche Adressaten der Ergebnisse der Überprüfung werden zum Beispiel der Bundesrat, die Öffentlichkeit oder, meist in wichtigeren Fällen, die eidgenössischen Räte erwähnt. In letzterem Fall wird in der Regel verlangt, dass ein Bericht an die eidgenössischen Räte oder an die zuständige Parlamentskommission erstellt wird. Häufig werden indessen keine Angaben über die Adressaten der Ergebnisse der Überprüfung gemacht.

2.3 Muss-/Kann-Bestimmungen

Die Mehrzahl der Evaluationsklauseln ist als zwingende Bestimmung ausgestaltet, eine Minderheit als blosser Kann-Vorschrift.

2.4 Umschreibung der vorzunehmenden Tätigkeit

Die geforderte Aktivität wird sehr unterschiedlich umschrieben. Es finden sich namentlich die folgenden Begriffskombinationen:

Erfolg/Wirkungen/Wirksamkeit Auswirkungen/Evaluation/Erfolgskontrolle	Überprüfen/evaluieren/Durchführen/ feststellen/Bericht erstatten über...
--	---

In einzelnen Erlassen werden auch der Evaluation verwandte Instrumente aufgeführt (weniger häufig und dann besonders im Hinblick auf eine finanzielle Steuerung: Controlling; insbesondere im Umweltbereich: Monitoring).

In neuerer Zeit haben sich vor allem zwei Begriffskombinationen durchgesetzt: Einerseits – ausgehend von Artikel 170 BV – «Wirksamkeit (und Zweckmässigkeit) überprüfen», andererseits – beeinflusst durch die Tätigkeiten der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle, der Eidgenössischen Finanzkontrolle und des Bundesamts für Justiz und weiterer Ämter und im Gefolge des Nationalen Forschungsprogramms «Wirksamkeit staatlicher Massnahmen» (NFP 27) – «Evaluation» und «evaluieren».

Die Interdepartementale Kontaktgruppe «Wirkungsüberprüfungen» unterbreitet in Kapitel 5 ihres Schlussberichts (vgl. Fussnote 2) Vorschläge zur Terminologie von Evaluationsklauseln.⁶ Die Vorschläge der Kontaktgruppe werden im Jahre 2005 umgesetzt.

Anmerkungen

- Der vorliegende Text wird auch auf der Homepage des Bundesamts für Justiz <http://www.ofj.admin.ch/themen/eval/intro-d.htm> veröffentlicht, damit die darin enthaltenen Links direkt zugänglich sind.
- 1 <http://www.ofj.admin.ch/themen/eval/intro-d.htm>
 - 2 Interdepartementale Kontaktgruppe "Wirksamkeitsprüfungen" 2004. Wirksamkeit von Bundesmassnahmen: Vorschläge zur Umsetzung von Artikel 170 der Bundesverfassung bei Bundesrat und Bundesverwaltung; Bericht an die Generalsekretärenkonferenz der Schweizerischen Eidgenossenschaft. Bern: Bundesamt für Justiz <http://www.ofj.admin.ch/themen/eval/intro-d.htm>. Der Bericht ist per Internet auch in französischer und italienischer Sprache zugänglich.
 - 3 Es handelt sich zudem um die einzige prospektive Evaluationsklausel (vgl. Ziff. 2.3)
 - 4 Vgl. Mader (1993, 221–242); Mastronardi (1991, 449–469); Hoffmann-Riem (1993, 55).
 - 5 Vgl. auch Kettiger (2000, 56).
 - 6 Während der Bundesrat die meisten Vorschläge gutgeheissen hat, hat er den Vor-

schlag der Kontaktgruppe abgelehnt, die bereichsspezifischen Evaluationsklauseln durch eine generelle Evaluationsklausel in Artikel 5 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes abzulösen.

Literatur

- Böhret, Carl/Konzendorf, Götz, 2001, Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung (GFA), Nomos, Baden-Baden.
- Hoffmann-Riem, Wolfgang, 1993, Experimentelle Gesetzgebung, in: Becker, B./Bull, H. P./See-wald, O. (Hrsg.), Festschrift für W. Thieme zum 70. Geburtstag, Tübingen.
- Kettiger, Daniel, 2000, Gesetzescontrolling, Ansätze zur nachhaltigen Pflege von Gesetzen, Haupt, Bern/Stuttgart/Wien.
- Mader, Luzius, 1993, La législation expérimentale en Suisse, in: Morand, Charles-Albert (éd.), Evaluation législative et lois expérimentales. Aix-en-Provence. Presses universitaires d'Aix-Marseille, S. 221–242.
- Mastronardi, Philippe, 1991, Experimentelle Rechtsetzung im Bund, *Zeitschrift für Schweizerisches Recht*, NF Bd. 110, Halbbd. 1, H. 4/5, S. 449 – 469.

Résumé

Depuis l'introduction de la première clause d'évaluation dans la loi de 1984 sur la protection de l'environnement, ce type de dispositions législatives s'est répandu dans la législation fédérale. Une clause d'évaluation permet d'autoriser les autorités ou les organismes para-étatiques à se livrer à un contrôle efficace des résultats, ou de les engager à l'obligation de s'y livrer. Le site Internet de l'Office fédéral de la justice fait état de 57 clauses d'évaluation. Elles se différencient considérablement par l'objet et le moment du contrôle des résultats ainsi que par la terminologie. Le groupe de contact interdépartemental "Evaluations de l'efficacité", institué par la Conférence des secrétaires généraux de la Confédération suisse, s'est penché lui aussi sur les clauses d'évaluation pour développer une typologie un peu plus nuancée que celle qui a eu cours jusqu'ici. Les résultats de ces travaux sont présentés ici.